

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Kedaulatan merupakan suatu syarat sah berdirinya sebuah negara dan tidak dapat diganggu gugat oleh negara lain. Kedaulatan tidak hanya terbatas pada daratan saja, tetapi didalamnya termasuk juga ruang udara serta lautan yang merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan antara yang satu dengan yang lain.<sup>1</sup> Ruang udara merupakan bagian wilayah negara yang terletak di atas permukaan wilayah daratan dan wilayah perairan negara.<sup>2</sup> Bagi sebuah negara, ruang udara sangatlah penting karena berkaitan dengan kedaulatan serta perekonomian, khususnya lalu lintas penerbangan, baik penerbangan domestik maupun internasional. Penerbangan adalah satu kesatuan sistem yang terdiri atas pemanfaatan wilayah udara, seperti pesawat udara, bandar udara, angkutan udara, navigasi penerbangan, keselamatan dan keamanan, lingkungan hidup, serta fasilitas penunjang dan fasilitas umum lainnya.<sup>3</sup> Untuk mendukung pengaturan lalu lintas udara ini, maka dilakukan penetapan *Flight Information Region* (FIR).

*Flight Information Region* (FIR) merupakan wilayah udara tertentu yang berfungsi untuk menyediakan informasi wilayah penerbangan. FIR menjadi salah satu hal penting bagi lalu lintas penerbangan yang ditetapkan berdasarkan pertimbangan keselamatan penerbangan.<sup>4</sup> FIR adalah pelayanan yang dibentuk dan dipersiapkan untuk memberikan saran serta informasi secara penuh yang

---

<sup>1</sup> Kementerian Perhubungan Republik Indonesia, Direktorat Jendral Perhubungan Udara. Diakses dari <http://hubud.dephub.go.id/?id/page/detail/98> pada 1 April 2017

<sup>2</sup> I Wayan Parthiana, *Pengantar Hukum Internasional*, (Bandung: Mandar Maju, 1990), hal. 119.

<sup>3</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, pasal 1, hal 2.

<sup>4</sup> Harry Purwanto, "Rute Penerbangan di atas Alur Kepulauan Perspektif Indonesia", *Perspektif Hukum*, Vol 14 No. 1, 2014, Universitas Gajah Mada, hal 10.

berguna untuk keselamatan serta efisiensi lalu lintas penerbangan.<sup>5</sup> Selain itu, tujuan pembagian FIR adalah untuk menjamin keamanan dan keselamatan penerbangan yang ditetapkan oleh negara-negara yang tergabung dalam *International Civil Aviation Organization*<sup>6</sup> (ICAO).<sup>7</sup> Indonesia sendiri telah menjadi negara anggota ICAO sejak April 1950 dan telah diratifikasi dalam UU Nomor 15 Tahun 1992 dengan UU Nomor 1 Tahun 2009 yang mengacu pada Konvensi Chicago 1944.<sup>8</sup>

Penetapan FIR berawal dari forum yang diselenggarakan oleh ICAO pada tahun 1946, tepat satu tahun setelah kemerdekaan Indonesia. Pada saat itu ICAO memberikan mandat kepada Singapura, yang saat itu masih berada dibawah persemaiksmuran Inggris untuk mengelola wilayah udara diatas Kepulauan Riau dan Natuna.<sup>9</sup> Pemberian mandat dilakukan oleh ICAO kepada Singapura disebabkan oleh Indonesia yang belum memiliki kemampuan mumpuni dalam teknologi pengaturan lalu lintas udara atau *Air Traffic System (ATS)*.<sup>10</sup> Selain itu, ICAO memandang bahwa wilayah sekitar Natuna merupakan bagian dari laut bebas, dan belum menjadi bagian dari wilayah teritorial Indonesia, dikarenakan

<sup>5</sup>Dewan Penerbangan dan Antariksa Penerbangan Republik Indonesia, *Flight Information Region*. Laporan Kongres Kedirgantaraan Nasional Kedua. 2003, Jakarta hal 1-2

<sup>6</sup> ICAO merupakan lembaga resmi dibawah naungan Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) yang berdiri pada tahun 1944 bertujuan untuk mengelola administrasi dan tata kelola Konvensi Penerbangan Sipil Internasional (Chicago Convention). Diakses dari <http://www.icao.int/about-icao/Pages/default.aspx>

<sup>7</sup> Yuwono Agung Nugroho, *Kedaulatan Wilayah Udara Indonesia*, Bumi Intitama Sejahtera, Jakarta hal 111

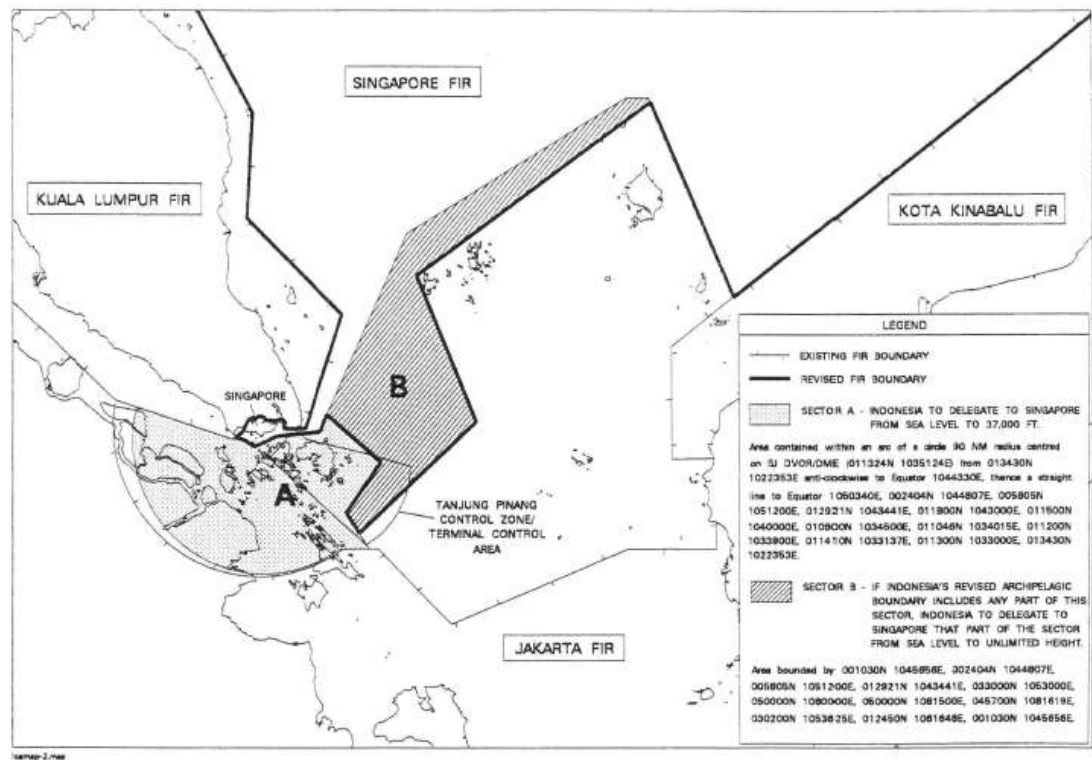
<sup>8</sup> Alfaris, "Analisis Yuridis Pengawasan dan Pengendalian Wilayah Dirgantara Indonesia Terhadap Lalu Lintas Pesawat Udara Asing di Tinjau dari Hukum Internasional", (Skripsi: Universitas Hasanuddin, 2014) hal 58

<sup>9</sup> Rahayu Saraswati, "Kajian Yuridis Mengenai Perjanjian Flight Information Region (FIR) Indonesi-Singapura di Kepulauan Natuna Ditinjau dari Konvensi Chicago Tahun 1944 serta Pengaruh Terhadap Kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia" (Jurnal Skripsi: Universitas Atmajaya), 2016, hal 5

<sup>10</sup> Alexa Christina, Rebut Kembali Langit Indonesia dari Singapura. Diakses dari [http://www.theglobal-review.com/content\\_detail.php?lang=id&id=17476&type=6#.WKxcbtKLS00](http://www.theglobal-review.com/content_detail.php?lang=id&id=17476&type=6#.WKxcbtKLS00) pada 15 April 2017.

status perbatasan dan luas wilayah Indonesia yang belum jelas, sehingga Singapura diberikan kepercayaan untuk mengelola FIR di wilayah tersebut.<sup>11</sup>

**Gambar 1.1 Peta Pengelolaan FIR atas Singapura di Kepulauan Riau dan Natuna**



Sumber: Agreement Between The Government of the Republic of Indonesia and The Government of the Republic of Singapore on the Realignment of the Boundary Between The Singapore Flight Information Region and The Jakarta Flight Information Region.

Dari gambar diatas, dapat dilihat wilayah FIR Kepulauan Riau dan Natuna yang dikelola oleh Singapura. Singapura mengelola FIR didaerah sektor A dari permukaan laut hingga ketinggian 37.000 kaki. Pada sektor B pengelolaan FIR meliputi permukaan laut hingga ketinggian tidak terbatas, sedangkan di sektor C tidak termasuk, karena daerah ini masih dalam sengketa dengan Malaysia.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Miftahul Khoiriyah Al Istiqomah, "Upaya Pengambilalihan Flight Information Region (FIR) Kawasan Kepulauan Riau dan Natuna oleh Indonesia dari Singapura" (Skripsi: Universitas Jember, 2016) hal 5.

<sup>12</sup> FIR (Flight Information Region) di Wilayah Udara Indonesia, <http://fhukum.unpatti.ac.id/hkm-internasional/358-fir-flight-information-region> diakses pada Selasa, 4 April 2017.

Negara yang mengelola FIR atas negara lain bertanggung jawab pada pertimbangan akan teknis dan operasional, dan juga negara penerima tidak akan memodifikasi fasilitas dan pelayanan tanpa konsultasi dari negara pemberi.<sup>13</sup> Selain itu, negara tersebut juga diwajibkan untuk memberikan informasi yang berguna dalam pelaksanaan penerbangan seperti; pertama, informasi yang dikeluarkan oleh badan meteorologi atau kantor prakiraan cuaca mengenai berbagai kemungkinan yang akan terjadi tentang kondisi cuaca (panas, hujan serta berawan). Kedua, informasi mengenai aktivitas dari gunung berapi atau asap yang berasal dari gunung berapi. Ketiga, informasi mengenai unsur-unsur udara apakah mengandung bahan radio aktif atau bahan kimia yang dapat menimbulkan racun, serta informasi lainnya.<sup>14</sup>

Pada kenyataannya, pengaturan penetapan wilayah penerbangan FIR yang mengacu pada aspek keselamatan seringkali tidak sejalan dengan aspek kedaulatan dari batas wilayah suatu negara yang pada akhirnya menjadi sumber sengketa antara suatu negara dengan negara lain.<sup>15</sup> Padahal berdasarkan pasal 1 Konvensi Chicago 1944 tentang Penerbangan Sipil Internasional menyatakan bahwa “*the contracting states recognize that every state has complete and exclusive sovereignty over the airspace above its territory*”.<sup>16</sup> Pasal ini menegaskan kedaulatan suatu negara atas ruang udara bersifat *absolute* dan *exclusive* dengan kata lain hukum udara mengenai ruang udara digunakan prinsip

---

<sup>13</sup> Evi Zuraida, “Tinjauan Yuridis Upaya Pengambilalihan Pelayanan Navigasi Penerbangan Pada Flight Information Region (FIR) Singapura di atas Wilayah Udara Indonesia Berdasarkan Perjanjian antara Indonesia Singapura Tahun 1995”, (Tesis: Universitas Indonesia), hal 42

<sup>14</sup> Evi Zuraida, hal 35

<sup>15</sup> Ibid hal 48

<sup>16</sup> Air Traffic Service, Annex 11 to the Convention on International Civil Aviation, diakses dari [http://mid.gov.kz/images/stories/contents/an11\\_en.pdf](http://mid.gov.kz/images/stories/contents/an11_en.pdf)



kedaulatan mutlak.<sup>17</sup> Tetapi, pelanggaran di wilayah udara terutama di daerah Kepulauan Riau dan Natuna masih sering terjadi.

Pada tahun 2007, tercatat bahwa pihak Singapura pernah mengusir penerbangan pesawat sipil yang melakukan penerbangan di daerah Pulau Batam dan Kepulauan Anambas yang dikategorikan sebagai area berbahaya.<sup>18</sup> Pada tahun selanjutnya, Kosekhanudnas<sup>19</sup> mencatat bahwa militer Singapura sudah 18 kali melanggar batas wilayah Indonesia, dimana pelatihan militer negara Singapura di wilayah udara Kepulauan Riau dan Natuna dilakukan tanpa izin dari Indonesia karena FIR di daerah tersebut berada dibawah kontrol Singapura.<sup>20</sup> Kemudian pelanggaran yang sama kembali meningkat pada tahun 2011, sebanyak 21 kali kasus pelanggaran.<sup>21</sup>

Meningkatnya jumlah pelanggaran di wilayah udara Indonesia, dan tidak adanya sanksi tegas yang dijatuhkan, menyebabkan Indonesia harus mengambil langkah konkret untuk menyelesaikan permasalahan tersebut. Kemudian, Pemerintahan Indonesia yang pada saat itu dipimpin oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) melalui Kementerian Badan Usaha Milik Negara

---

<sup>17</sup> Alfari, hal 54

<sup>18</sup> <https://jakartagreater.com/mta-1-mta-2-serta-dca-indonesia-singapura/>

<sup>19</sup> Komando Sektor Pertahanan Udara Nasional (kosekhanudnas) bertugas menyelenggarakan dan mengendalikan operasi pertahanan udara di wilayah sesuai pembagian tanggung jawab geografis wilayah Hanudnas untuk mendukung tugas Kohanudnas. Tugas dari Kohanudnas sendiri adalah melaksanakan operasi pengamatan udara, operasi pertahanan udara pasif, dan operasi sasaran terpilih. Diakses dari <http://www.kohanudnas.mil.id/publik/content?id=659>

<sup>20</sup> Kedaulatan Negara Indonesia di Udara, Fakultas Hukum Universitas Pattimura diakses dari <http://fhukum.unpatti.ac.id/hkm-internasional/357-kedaulatan-negara-indonesia-di-udara>

<sup>21</sup> Ahmad Maulana Razzaq, "Analisis Kebijakan Politik Luar Negeri Indonesia dalam Penanganan Pelanggaran Penerbangan di Wilayah Indonesia", (Skripsi: Universitas Hasanuddin, 2014), hal 59.

(BUMN) mendirikan Perum Lembaga Penyelenggara Pelayanan Navigasi Penerbangan Indonesia (LPPNPI) atau yang disebut dengan AirNav<sup>22</sup> Indonesia.<sup>23</sup>

Setelah dua periode menjabat, Pemerintahan SBY digantikan oleh Presiden Joko Widodo (Jokowi), dan pelanggaran udara di daerah Kepulauan Riau dan Natuna masih terjadi. Pada tahun 2014, Tentara Nasional Indonesia-Angkatan Udara (TNI AU) telah melakukan beberapa kali pengejaran terhadap pesawat asing yang melintasi wilayah udara Indonesia tanpa izin, seperti pesawat latih jenis Beechcraft asal Singapura yang dikejar oleh dua pesawat Sukhoi dari Lanud Batam yang akhirnya memaksa pesawat asing ini mendarat di Lanud Supadio, Pontianak.<sup>24</sup>

Menanggapi pelanggaran tersebut, Presiden Jokowi memanggil sejumlah menteri serta panglima TNI yang terkait dan menggelar rapat mengenai FIR.<sup>25</sup> Presiden Jokowi menginstruksikan kementerian terkait untuk segera melakukan pembenahan dalam rangka pengambilalihan FIR yang dikelola Singapura dan melakukan segala persiapan pengambilalihan sesegera mungkin.<sup>26</sup> Menurut Menteri Perhubungan Ignasius Jonan, Presiden Jokowi meminta persiapan

---

<sup>22</sup> AirNav Indonesia merupakan Badan Usaha Milik Negara yang didirikan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2012. AirNav Indonesia bertujuan untuk melaksanakan dan meningkatkan pelayanan navigasi penerbangan di Indonesia sesuai dengan standar yang berlaku untuk mencapai efisiensi dan efektivitas penerbangan dalam lingkup nasional dan internasional. Diakses dari <http://www.airnavindonesia.co.id/id/page/about/type/history>

<sup>23</sup> Dahlan Iskan: Indonesia Belum Bedaulat di Udara diakses dari <http://economy.okezone.com/read/2012/03/15/320/593677/dahlan-iskan-indonesia-belum-berdaulat-di-udara> pada 18 April 2017

<sup>24</sup> Rizki Roza, Pengawasan Wilayah Udara Indonesia, Info Singkat Hubungan Internasional. Vol. VI, No 22/II/p3DI/November/2014, hal 6

<sup>25</sup> Mega Putra Ratya, Jokowi Kumpulkan Menteri, Bahas Ruang Udara Indonesia yang dikuasai Singapura. Diakses dari <http://news.detik.com/berita/3013192/jokowi-kumpulkan-menteri-bahas-ruang-udara-indonesia-yang-dikuasai-singapura> pada 18 April 2017

<sup>26</sup> Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia, diakses dari <http://presidenri.go.id/ulasan/polhukam/presiden-instruksikan-ambilalih-kontrol-ruang-udara-blok-abc.html> pada 18 April 2017

tersebut dilaksanakan dalam kurun waktu 3-4 tahun kedepan.<sup>27</sup> Selain itu, Menteri Luar Negeri Retno Marsudi mengatakan bahwa Indonesia saat ini tengah mempersiapkan semua persiapan teknis dalam rangka mengambil kembali FIR yang saat ini masih dipegang Singapura.<sup>28</sup>

Instruksi yang diberikan oleh Presiden Jokowi agar kementerian terkait melakukan segala persiapan di wujudkan kedalam Buku Putih Pertahanan Republik Indonesia tahun 2015, dimana Pemerintah Indonesia berkomunikasi dengan Pemerintah Singapura melakukan penataan kembali FIR sehingga hak eksklusif mengontrol kedaulatan wilayah udara nasional tercapai.<sup>29</sup> Tidak hanya itu, pengambilalihan FIR Kepulauan Riau dan Natuna juga tertulis didalam Kebijakan Pertahanan Indonesia tahun 2016, yang menyatakan dorongan kepada kementerian dan lembaga terkait untuk melakukan percepatan dalam persiapan pengambilalihan FIR dari Singapura.

Tertuangnya pengambilalihan FIR atas Kepulauan Riau dan Natuna dalam Buku Putih Pertahanan Indonesia tahun 2015 serta kebijakan pertahanan Indonesia 2016 tentu memiliki pertimbangan maupun desakan dari dalam negeri sebelum kebijakan tersebut tertuang. Sehingga hal ini menjadi menarik bagi peneliti untuk meneliti lebih lanjut terkait bagaimana perumusan kebijakan Indonesia terkait pengambilalihan FIR atas Kepulauan Riau dan Natuna dari Singapur pada tahun 2014-2016.

---

<sup>27</sup> Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, diakses dari <http://setkab.go.id/minta-perbaikan-peralatan-presiden-jokowi-ingin-kelola-sendiri-ruang-udara-untuk-lalu-lintas/> pada 18 April 2017

<sup>28</sup> Resty Armenia, Jokowi Tegaskan akan Ambil Alih Ruang Udara RI dari Singapura. Diakses dari <http://www.cnnindonesia.com/politik/20151124194236-32-93793/jokowi-tegaskan-akan-ambil-alih-ruang-udara-ri-dari-singapura/> diakses pada 25 April 2017.

<sup>29</sup> Pemerintah Republik Indonesia, Buku Putih Pertahanan Indonesia 2015, hal 75.

## 1.2 Rumusan Masalah

Pelanggaran wilayah udara atas Kepulauan Riau dan Natuna disebabkan oleh FIR yang dikuasai oleh Singapura sejak tahun 1946. Hal ini berdampak langsung pada kedaulatan Indonesia, karena dengan dikelolanya FIR oleh negara lain menyebabkan Indonesia tidak mengetahui pesawat apa dan kapan saja melewati FIR di daerah yang dikelola oleh Singapura, sehingga pelanggaran udara masih sering terjadi hingga saat ini. Pelanggaran yang terjadi memaksa Pemerintah Indonesia untuk mengambil langkah konkret dan melakukan berbagai upaya maupun membuat kebijakan dalam mengambil alih FIR Kepulauan Riau dan Natuna dari Singapura. Kebijakan Indonesia untuk mengambil alih FIR sudah tertuang didalam kebijakan pertahanan Indonesia tahun 2016. Sehingga perumusan kebijakan Indonesia dalam mengambil alih FIR dari Singapura menjadi menarik untuk diteliti lebih lanjut.

## 1.3 Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah dijelaskan sebelumnya, maka pertanyaan penelitian yang hendak dijawab oleh peneliti adalah: ***“Bagaimana perumusan kebijakan Indonesia terkait pengambilalihan Flight Information Region (FIR) atas Kepulauan Riau dan Natuna dari Singapura tahun 2014-2016?”***

## 1.4 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan perumusan kebijakan Indonesia terkait pengambilalihan FIR Kepulauan Riau dan Natuna dari Singapura.



## 1.5 Manfaat Penelitian

- a. Sebagai bekal, tambahan wawasan, dan latihan dalam memecahkan masalah bagi peneliti sebagai calon lulusan studi Hubungan Internasional.
- b. Menambah referensi dan kepustakaan Ilmu Hubungan Internasional tentang mengapa Indonesia mengeluarkan kebijakan terkait pengambilalihan FIR Kepulauan Riau dan Natuna yang dikelola oleh Singapura.

## 1.6 Tinjauan Pustaka

Guna menganalisis penelitian yang diangkat, peneliti menggunakan beberapa karya tulis yang dianggap relevan dengan penelitian ini. Studi pustaka pertama tulisan Adhy Riadhy Arafah yang berjudul “Kewenangan Indonesia sebagai Negara Kolong terhadap Pengendalian Navigasi Udara di atas Wilayah Kepulauan Riau dan Natuna.” Tulisan ini berisi mengenai dampak pendelegasian FIR Kepulauan Riau dan Natuna terhadap Indonesia, Malaysia dan Singapura.<sup>30</sup> Dampak terbesar yang dirasakan dari pendelegasian ini sangat terasa oleh Indonesia karena setiap pesawat yang melintas, baik pesawat sipil maupun pesawat negara di daerah Kepulauan Riau dan Natuna harus mendapat izin dari pihak ATC dari Singapura. Selain itu, pengambilalihan FIR dari tangan Singapura oleh Indonesia menemui masalah dari pihak Malaysia, karena Singapura mendelegasikan FIR dibagian sektor B kepada pihak Malaysia. Tulisan ini juga membahas sedikit mengenai *Military Training Area* (MTA) antara Indonesia dengan Singapura yang sudah berakhir sejak tahun 2001, serta sedikit menyinggung mengenai perjanjian *Defence Cooperation Agreement* (DCA) antar

---

<sup>30</sup> Adhy Riadhy Arafah, “Kewenangan Indonesia Sebagai Negara Kolong Terhadap Pengendalian Navigasi Udara di atas Wilayah Kepulauan Riau dan Natuna” (Skripsi: Universitas Jember, 2016).

kedua negara yang tidak disetujui oleh pihak Indonesia dikarenakan perjanjian ini akan menguntungkan bagi pihak Singapura dan merugikan Indonesia.

Perbedaan penelitian ini adalah penelitian ini lebih fokus terhadap kewenangan Indonesia sebagai negara kolong dalam mengendalikan navigasi di wilayah udara Kepulauan Riau dan Natuna, serta membahas perjanjian DCA dan MTA antara Indonesia dan Singapura. Sedangkan peneliti lebih melihat kepada kebijakan terkait pengambilalihan FIR yang dilakukan oleh Indonesia.

Studi pustaka yang kedua berasal dari tulisan Ahmad Maulana Razzaq yang berjudul “Analisa Kebijakan Politik Luar Negeri Indonesia dalam Penanganan Pelanggaran Penerbangan di wilayah Indonesia.”<sup>31</sup> Indonesia sebagai negara kepulauan sangat rentan terjadinya pelanggaran penerbangan diwilayahnya, dikarenakan begitu luasnya daerah yang dimiliki oleh Indonesia. Bentuk pelanggaran wilayah udara nasional di Indonesia dikategorikan menjadi tiga, yaitu pelanggaran terhadap wilayah udara kedaulatan Republik Indonesia, dimana pelanggaran ini dilakukan oleh pesawat udara baik sipil maupun pesawat negara yang mempergunakan ruang udara Indonesia dan tidak mempunyai izin ataupun tidak diatur dalam perjanjian dengan Indonesia. Selanjutnya, jenis pelanggaran yang kedua adalah pelanggaran kawasan udara yang dilakukan oleh pesawat udara Indonesia maupun pesawat udara asing terhadap kawasan udara terlarang dan kawasan udara terbatas yang ditetapkan oleh pemerintah. Terakhir, pelanggaran alur laut kepulauan. Yaitu, pelanggaran yang dilakukan oleh pesawat

---

<sup>31</sup> Ahmad Maulana Razzaq, “Analisa Kebijakan Politik Luar Negeri Indonesia dalam Penanganan Pelanggaran Penerbangan di Wilayah Indonesia” (Skripsi: Universitas Hasanuddin, 2014).

udara dalam melaksanakan hak lintas alur laut kepulauan yang tidak sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Hambatan yang akan dihadapi oleh Indonesia dalam menyelesaikan pelanggaran penerbangan asing terletak pada personil TNI AU yang ditugaskan untuk mengawasi udara Indonesia yang belum memadai. Selain itu, tingkat kesiapan operasional radar dari TNI AU pada umumnya sudah menurun dan tidak dioperasikan penuh selama 24 jam. Tulisan ini memberikan kontribusi bagi penulis dalam melihat kebijakan politik luar negeri Indonesia terhadap pelanggaran yang terjadi di wilayah udara Indonesia. Namun, perbedaan dengan penelitian ini adalah, peneliti lebih berfokus kepada analisis mengapa Indonesia mengeluarkan kebijakan pertahanan terkait pengambilalihan FIR dari kelola Singapura.

Kajian pustaka selanjutnya berasal dari jurnal yang berjudul “Diplomasi Indonesia dalam Menyelesaikan Sengketa FIR (*Flight Information Region*) di atas Kepulauan Natuna dengan Singapura oleh Ramadhita Lestari.”<sup>32</sup> Jurnal ini berisi mengenai upaya yang akan dilakukan oleh Pemerintah Indonesia dalam mengambil alih FIR dari kelola Singapura, seperti mengembangkan *Jakarta Automated Air Traffic System* (JAATS) Bandara Internasional Soekarno-Hatta dan *Makassar Automated Air Traffic System* (MAATS) di Bandara Hasanuddin, Makassar. Selain itu, dikelolanya FIR Kepulauan Riau dan Natuna oleh Singapura memberikan dampak bagi Indonesia dalam berbagai bidang, seperti aspek politik, aspek ekonomi serta aspek pertahanan dan keamanan yang tentu akan merugikan

---

<sup>32</sup> Ramadhita Lestari, “Diplomasi Indonesia dalam Menyelesaikan Sengketa FIR (*Flight Information Region*) di atas Kepulauan Natuna dengan Singapura”, Jurnal Hubungan Internasional Universitas Riau, Vol 1 No. 1, 2016

Indonesia. Dalam hal ini, Indonesia juga sudah melakukan diplomasi dalam mengambil alih FIR dari Singapura. Dimana strategi *total track diplomacy* yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia terhadap pihak Singapura dinilai berjalan cukup baik, dikarenakan *first track diplomacy* yang berjalan didukung secara aktif oleh *second track diplomacy* untuk mempromosikan keberhasilan Indonesia dalam meningkatkan kualitas pelayanan penerbangan.

Studi pustaka selanjutnya berasal dari tulisan Eco Silalahi dalam tulisannya yang berjudul “Implikasi Hukum Internasional pada *Flight Information Region* (FIR) Singapura atas Wilayah Udara Indonesia Terhadap Kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.”<sup>33</sup> Jurnal ini membahas mengenai implikasi hukum internasional terhadap FIR atas Kepulauan Riau dan Natuna yang diatur oleh Singapura. Adapun implikasi yang timbul dari dikelolanya FIR atas Kepulauan Riau dan Natuna seperti dibidang politik. Sebagai negara terbesar di Asia Tenggara, sepatutnya Indonesia menjadi negara yang memegang peran penting dalam pengaturan navigasi penerbangan, hal ini semakin bertambah dikarenakan pelaksanaan *ASEAN Open Sky Policy* sehingga sudah seharusnya sebagai negara terbesar Indonesialah yang harus memegang kendali demi pelaksanaan *Open Sky Policy* ini, demi menjaga harga diri bangsa. Dibidang ekonomi, penerimaan *Route Air Navigation Service (RANS) charges* atas penerbangan sipil di wilayah Kepulauan Riau dan Natuna tentu dapat menambah pendapatan kas negara. Terakhir, dibidang pertahanan keamanan negara. Dengan menggunakan teori dasar yang dikemukakan James J Petroni yang merumuskan

---

<sup>33</sup>Eco Silalahi, “Implikasi Hukum Internasional pada *Flight Information Region* (FIR) Singapura atas Wilayah Udara Indonesia Terhadap Kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia”, Jurnal Hubungan Internasional Universitas Riau, Vol 2 No 2, 2015



resiko yang dihadapi Indonesia atas kelola FIR Kepulauan Riau dan Natuna akan sangat besar bila ancaman serta kerentanan juga besar. Perkiraan resiko dari penguasaan ATC semakin bertambah dikarenakan Indonesia berbatasan dengan negara tetangga yang mempunyai kemampuan militer yang cukup baik. Hal ini secara tidak langsung dapat memberikan kesempatan kepada Singapura untuk melakukan tindakan illegal seperti kegiatan intelijen, pemotretan udara serta melatih para penerbangnya melaksanakan latihan terbang di wilayah udara Indonesia.

Jurnal ini memberikan kontribusi bagi peneliti dalam melihat implikasi yang dirasakan oleh Indonesia dalam pengelolaan FIR yang dilakukan oleh Singapura. Dimana Implikasi yang dirasakan menyebabkan kerugian bagi Indonesia, baik di kerugian dibidang ekonomi maupun militer.

Studi pustaka selanjutnya berasal dari tulisan Miftahul Khoiriyah Al Istiqomah yang berjudul “Upaya Pengambilalihan *Flight Information Region* (FIR) Kawasan Kepulauan Riau dan Natuna oleh Indonesia dari Singapura.”<sup>34</sup> Tulisan ini menjelaskan mengenai upaya yang dilakukan Indonesia dalam mengambilalih FIR dari pengelolaan pihak Singapura. Upaya yang dilakukan Indonesia sudah dilakukan sejak tahun 1993 dengan ICAO sebagai mediatornya, dimana Indonesia menyerahkan *working paper* pengambilalihan FIR AIS/FAC/3-WP/55/9/2/93 *Agenda Item 5 Airspace Organization and Air Traffic Service Unit Including en-route and terminal area Aids: Re-alignment of Indonesia FIR*, atau yang disebut dengan *working papper No. 55*. Namun, *working paper* tersebut dibalas oleh

---

<sup>34</sup>Miftahul Khoiriyah, “Upaya Pengambilalihan *Flight Information Region* (FIR) Kawasan Kepulauan Riau dan Natuna oleh Indonesia dari Singapura” (Universitas Jember, Skripsi), 2016.

pihak Singapura dengan mengirimkan *counter paper* sehingga pihak ICAO memberikan tanggung jawab kepada kedua negara untuk menyelesaikan permasalahan FIR ini secara bilateral.

Selanjutnya, upaya Indonesia dalam mengambil alih FIR terus berlanjut. Dimana pada tahun 1994, Indonesia melakukan perundingan secara bilateral dengan Singapura, tetapi tidak membuahkan hasil. Perundingan kembali berlanjut pada tahun 1995, perundingan ini menghasilkan perjanjian *Agreement between the government of the Republic of Indonesia and the Government of the Republic of Singapore on the Realignment of the boundary between the Singapore Flight Information Region and The Jakarta Flight Information Region*. Perundingan kembali dilakukan pada tahun 2009 dan 2012, tetapi masih belum membuahkan hasil terhadap pengambilalihan FIR Kepulauan Riau dan Natuna dari Singapura.

Tulisan ini membantu peneliti dalam melihat upaya-upaya yang sudah dilakukan oleh Indonesia dalam mencapai tujuan untuk mengambil alih FIR Kepulauan Riau dan Natuna dari Singapura. Namun tulisan ini memiliki perbedaan dengan penelitian yang dibuat oleh peneliti, dimana peneliti lebih fokus terhadap kebijakan yang dibuat oleh Indonesia terkait pengambilalihan FIR, yang mana penelitian ini menggunakan konsep kebijakan luar negeri menurut William D. Coplin.

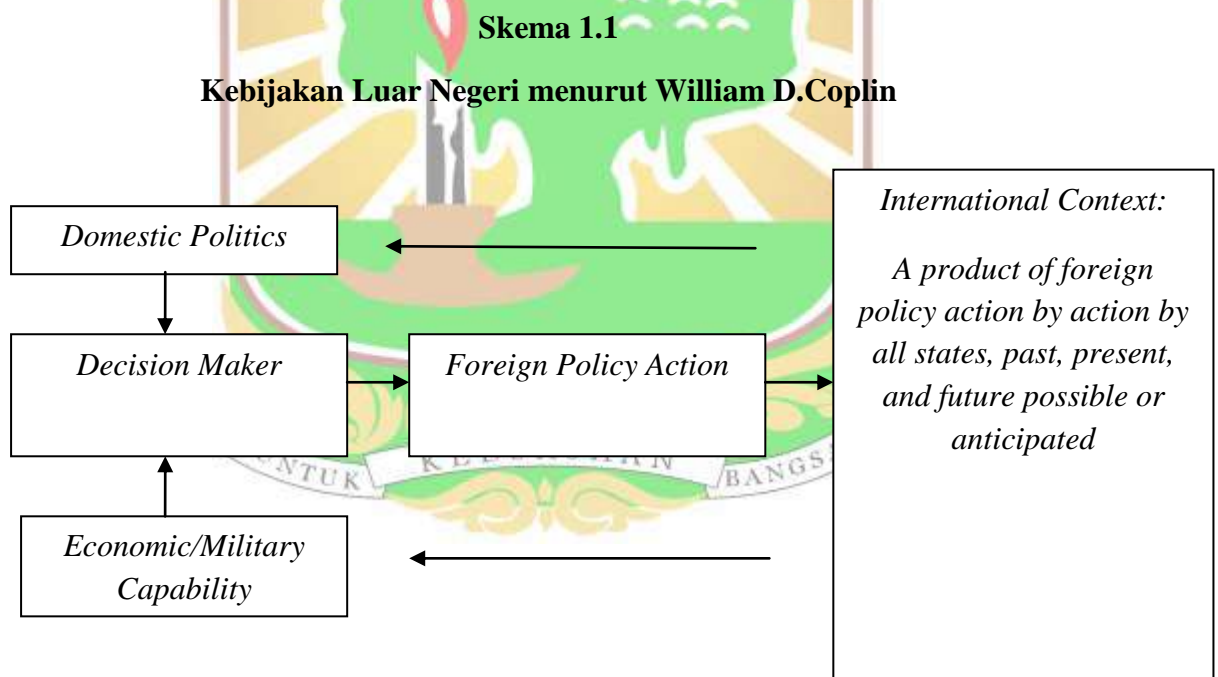
## **1.7 Kerangka Konseptual**

### **1.7.1 Kebijakan Luar Negeri**

Penelitian ini akan menggunakan kebijakan luar negeri menurut William D. Coplin, dimana Coplin menyatakan bahwa:

Apabila kita mempertanyakan mengapa negara berperilaku seperti itu, maka kita harus mempertanyakan mengapa para pemimpin negara tersebut membuat keputusan seperti itu. Akan tetapi, salah besar kalau kita menganggap bahwa para pengambil keputusan politik luar negeri bertindak sembarangan. Akan tetapi, sebaliknya, tindakan politik luar negeri tertentu mungkin bisa dipandang sebagai akibat dari tiga konsiderasi yang mempengaruhi para pengambil keputusan politik luar negeri. Pertama, kondisi politik dalam negeri mengambil keputusan politik luar negeri; kedua, kemampuan ekonomi dan militer; dan ketiga, konteks internasional yaitu posisi khusus negara dalam hubungannya dengan negara lain dalam sistem tersebut<sup>35</sup>

Menurut Coplin, kebijakan luar negeri suatu negara merupakan hasil dari tiga pertimbangan yang mempengaruhi para pengambil keputusan luar negeri, yaitu: pertama, kondisi politik dalam negeri, kedua adalah kapabilitas ekonomi dan militer dan yang terakhir konteks internasional.<sup>36</sup> Berikut adalah model teori kebijakan luar negeri menurut Coplin:



Sumber: William D. Coplin, Pengantar Politik Internasional: *suatu telaah teoritis*, CV Sinar Baru, Bandung, 1992, hal 30

<sup>35</sup> William D. Coplin, *pengantar politik internasional: Suatu telaah teorities* CV. Sinar Baru, Bandung 1992, hal 30

<sup>36</sup> *ibid*

Dari gambar diatas dapat dilihat bahwa, para pengambil keputusan harus mempertimbangkan politik dalam negeri, kondisi ekonomi dan militer serta konteks internasional sebelum membuat atau mengeluarkan kebijakan luar negeri.

a. Politik dalam negeri (*domestic politics*)

Politik dalam negeri memberikan dampak besar terhadap politik luar negeri suatu negara. Coplin memfokuskan analisisnya terhadap hubungan antar para pengambil keputusan kebijakan luar negeri dengan aktor-aktor dalam negeri, yang berupaya untuk mempengaruhi kebijakan dalam negeri atau yang disebut dengan *policy influencer*. *Policy influencer* ini terbagi menjadi empat kategori, yaitu: *bureaucratic influencer*, *partisan influencer*, *interest influencer*, dan *mass influencer*.<sup>37</sup>

*Bureaucratic influencer* adalah berbagai individu serta organisasi didalam lembaga eksekutif pemerintah yang membantu para pengambil keputusan dalam menyusun serta melaksanakan kebijakan. Kelompok birokratis sangat berpengaruh dalam pengambilan keputusan dikarenakan kelompok ini menyalurkan informasi kepada pengambil keputusan dan kemudian melaksanakan kebijakan yang dikeluarkan oleh pengambil keputusan tersebut. Terkadang, anggota birokrasi juga merupakan anggota kelompok pengambil keputusan, sehingga sulit untuk menggambarkan garis pemisah yang jelas antara anggota birokrasi yang bertindak sebagai *policy influencer* dari pengambil keputusan. Para anggota kelompok birokrasi sering beroperasi dibelakang layar melalui pemberian

---

<sup>37</sup> William D. Coplin, hal 73-91



informasi untuk mengambil keputusan serta digunakan sebagai instrumen bagi pelaksanaan keputusan itu.

*Partisan influencers* merupakan partai-partai politik yang bertujuan untuk menerjemahkan tuntutan dari masyarakat menjadi tuntutan politis, yaitu tuntutan kepada para pengambil keputusan yang menyangkut dengan kebijakan-kebijakan pemerintah. *Influencer* ini berupaya untuk mempengaruhi kebijakan dengan cara menekan para penguasa dengan menyediakan personel-personel yang berperan dalam pengambilan keputusan. *Partisan Influencer* hampir disemua negara demokrasi yang stabil memiliki peranan terbatas dalam menyetujui ataupun menolak tindakan-tindakan politik luar negeri yang diprakarsai oleh para pengambil keputusan politik luar negeri, meskipun dalam jangka panjang *influencer* ini dapat berperan mengubah sikap dasar masyarakat melalui perdebatan umum.

*Interest influencers* yang terdiri atas sekelompok orang yang bergabung didalam sebuah kepentingan yang sama, yang belum cukup luas menjadi bagian dari partai, namun dibutuhkan untuk menyerahkan sumber-sumber agar mendapat dukungan dari pengambil keputusan yang lain. Kebanyakan kepentingan dari kaum *influencer* ini bersifat ekonomi karena orang-orang sering dimotivasi untuk melakukan tindakan kolektif melalui persamaan kepentingan ekonomi. Kepentingan-kepentingan yang bersifat non-ekonomis juga bisa digunakan sebagai dasar sebuah tindakan kolektif, terutama apabila ada ikatan-ikatan etnis atau geografis diantara mereka. Kelompok ini biasanya menggunakan beberapa teknik untuk mendapatkan dukungan atas kepentingan mereka. Mereka bisa saja melancarkan kampanye dengan menulis surat yang tidak hanya diarahkan kepada

pengambil keputusan, tetapi juga kepada *partisan influencer* serta *bureaucratic influencer*. Atau sebaliknya, kelompok ini bisa saja menjanjikan dukungan financial atau mengancam akan menarik dukungan yang sedemikian. *Influencer* ini mungkin saja tidak menentukan politik luar negeri, tetapi mereka memiliki peran dalam perhitungan para pengambil keputusan politik luar negeri.

Terakhir adalah *mass influencer*, dimana mengacu kepada opini yang dimiliki oleh populasi yang dipertimbangkan oleh para pengambil keputusan pada saat menyusun kebijakan. Dalam sistem politik tertutup, sikap masyarakat sangat dipengaruhi oleh para pembuat keputusan. Media masa pada negara-negara yang menganut sistem politik tertutup biasanya dikontrol dari atas, dan kebebasan untuk mengeluarkan pendapat biasanya dibatasi melalui sensor, maka manipulasi para pengambil keputusan dalam sistem politik tertutup lebih besar dibandingkan dengan negara-negara yang menganut sistem politik terbuka. Iklim opini publik lebih terbebas dari manipulasi langsung para pengambil keputusan dalam sistem politik terbuka, meski tidak sebebas yang diharapkan berdasarkan kebebasan berbicara, dan kebebasan pers dinegara-negara demokrasi. Opini publik digunakan sebagai alat oleh pengambil keputusan dan *policy influencer* lainnya, sebagai suatu kekuatan yang mengarahkan para pengambil keputusan. Para pejabat biasanya menggunakan opini publik untuk merasionalisasikan tindakan-tindakan politik luar negeri, bukan untuk membentuk kebijakan.

b. Kemampuan Ekonomi dan Militer (*economic and military capability*)

Ekonomi dan militer merupakan dua variabel yang saling berkaitan antara satu dengan yang lain. Pengambil keputusan harus mempertimbangkan ekonomi

dan militer, serta kelemahan negaranya ketika menyusun kebijakan luar negeri. Analisa Coplin mengenai faktor ekonomi dan militer dalam mempengaruhi pengambilan keputusan berangkat dari perilaku raja-raja Eropa abad pertengahan. Ketika kemampuan militer meningkat, maka akan meningkatkan kemakmuran secara ekonomi para raja.<sup>38</sup> Dan sebaliknya, ketika kemampuan ekonomi semakin kuat, maka akan berimbas pada peningkatan kekuatan militernya. Bagi negara yang didukung oleh sektor industri modern, cenderung memiliki peralatan militer yang lebih canggih dibanding dengan negara-negara yang masih mengandalkan sektor pertanian dalam negeri untuk menopang perekonomian nasionalnya.

Pada bidang militer, Coplin menerangkan terdapat tiga kriteria utama yang mempengaruhi, yaitu: jumlah pasukan, tingkat pelatihan serta perlengkapan militernya.<sup>39</sup> Setiap negara memiliki kapasitas berbeda-beda terhadap ketiga kriteria tersebut, dimana dengan melihat ketiga kriteria tersebut sebagai landasan, pembuat kebijakan dapat melihat sejauh mana kebijakan yang dikeluarkan akan efektif. Kemampuan militer yang dimiliki oleh negara tentu bergantung pada perdagangan luar negeri ataupun bantuan perlengkapan militer, tidak banyak negara yang tidak bergantung terhadap kedua hal tersebut.<sup>40</sup> Kekuatan ekonomi dan militer merupakan dua unsur penting yang mempengaruhi kapabilitas negara untuk memberikan tekanan terhadap negara lain.

---

<sup>38</sup> William D. Coplin, hal 112

<sup>39</sup> William D. Coplin, hal 124

<sup>40</sup> William D. Coplin, hal 142

c. Konteks Internasional (*international context*)

Coplin menyatakan bahwa terdapat tiga elemen penting dalam membahas dampak konteks internasional, yaitu geografis, ekonomis serta politis.<sup>41</sup> Lingkungan internasional setiap negara terdiri atas lokasi yang didudukinya, dimana dalam kaitannya negara-negara lain yang berada dalam sistem tersebut, serta hubungan-hubungan ekonomi maupun politik antara negara itu dengan negara-negara lain.<sup>42</sup> Geopolitik memegang peran politik luar negeri yang cukup penting, meski bukan peran terpenting seperti yang dikatakan oleh para ahli geopolitik pada masa lalu.

Hubungan ekonomi juga merupakan bagian penting dalam konteks internasional, dikarenakan arus barang maupun jasa serta arus modal membuat negara-negara tertentu bergantung kepada negara lain. Sedangkan dalam bidang politik, hubungan politik dengan negara-negara lain dalam lingkungannya sangat berperan dalam keputusan-keputusan politik luar negeri suatu negara. Sehingga, konteks internasional memainkan peran besar dalam menentukan politik luar negeri, meskipun peran tersebut tidak sekonklusif yang diargumentasikan oleh beberapa ahli geopolitik maupun kaum realis. Konteks internasional akan memungkinkan kita untuk menjelaskan politik luar negeri suatu negara secara parsial.

---

<sup>41</sup> William D Coplin, hal 167

<sup>42</sup> Ibid.,



## **1.8 Metodologi Penelitian**

### **1.8.1 Pendekatan dan Jenis Penelitian**

Penelitian ini menggunakan penelitian kualitatif, dimana menurut Strauss dan Corbin penelitian kualitatif adalah penelitian yang menghasilkan penemuan-penemuan yang tidak dapat dicapai dengan menggunakan prosedur-prosedur statistik atau cara-cara lain dari kuantifikasi (pengukuran).<sup>43</sup> Jenis penelitian yang penulis gunakan adalah penelitian deskriptif. Jenis ini dipilih dengan tujuan agar penulis dapat menggambarkan perumusan kebijakan Indonesia terkait pengambilalihan FIR Kepulauan Riau dan Natuna dari Singapura.

### **1.8.2 Batasan Penelitian**

Agar penelitian ini tidak meluas dari apa yang telah dirumuskan, maka penulis menentukan batasan masalah dalam penelitian ini dari tahun 2014 sampai tahun 2016. Namun peneliti tidak menutup kemungkinan akan menggunakan data yang mendukung penelitian meskipun berada diluar jangka waktu yang ditetapkan oleh peneliti.

### **1.8.3 Unit dan Level Analisis**

Untuk menentukan tingkat analisis, peneliti terlebih dahulu perlu untuk menentukan unit analisis dan unit eksplanasi. Unit analisis merupakan aktor yang perilakunya hendak dianalisis dan dijelaskan, sementara unit eksplanasinya merupakan objek yang mempengaruhi perilaku unit analisis yang akan diteliti.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Jane Ritchie and Jane Lewis, *Qualitative Research Practice: A Guide for Social Science Students and Reseachers* (London: Sage Publications, 2003), hal 3.

<sup>44</sup> Mohtar Mas'oed, hal 35-39

Unit analisis dalam penelitian ini adalah Negara Republik Indonesia, dengan unit eksplanasi dalam penelitian ini adalah Singapura dan tingkat analisisnya adalah negara.

#### 1.8.4 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini berupa studi kepustakaan dengan mempelajari penelitian atau informasi-informasi yang terkait pada isu yang sedang diteliti. Metode yang biasa digunakan untuk mengumpulkan data dalam penelitian kualitatif dengan meninjau dokumen terkait berupa catatan dan arsip yang terdapat pada masyarakat, komunitas ataupun organisasi.<sup>45</sup> Data yang diperoleh dalam penelitian ini didapat melalui dokumen-dokumen resmi, berupa berita laman *website* resmi dari Kementerian Perhubungan Republik Indonesia, Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia, Sekretariat Kabinet Republik Indonesia serta Kementerian Pertahanan Republik Indonesia. Dokumen berupa Undang Undang, Buku Putih Pertahanan Republik Indonesia serta dokumen lain yang kredibel dengan *Flight Information Region* (FIR) Kepulauan Riau dan Natuna sebagai data primer. Sedangkan data sekunder didapat melalui buku, data dari penelitian terdahulu, *review*, *working papper*, serta artikel-artikel yang sesuai dengan penelitian dan dimuat oleh media cetak maupun media *online*.

#### 1.8.5 Teknik Analisis Data

Analisa data merupakan proses keberlanjutan yang membutuhkan penelusuran data-data yang telah didapatkan secara mendalam. Pada penelitian

---

<sup>45</sup>Catherine Marshall and Gretchen B. Rossman. *Designing Qualitative Research*. (California: Sage Publications Inc, 1999), hal 117

ini, peneliti akan mengelompokkan data-data yang telah dikumpulkan berdasarkan kategori-kategori yang sesuai dengan konsep yang digunakan.

Variabel	Data yang akan Dicari dan Dianalisis	Teknik Analisis Data
Politik dalam negeri/ <i>domestic politics</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Bureaucratic influencer</i></li> <li>- <i>Partisan influencer</i></li> <li>- <i>Interest influencer</i></li> <li>- <i>Mass influencer</i></li> </ul>	Data yang dicari berupa data dari kelompok-kelompok dalam negeri baik birokrasi, partai, kelompok kepentingan serta media masa yang berpengaruh ataupun memberikan dampak terbesar terhadap pengambilan keputusan kebijakan luar negeri.	Analisis data dilakukan berdasarkan fakta-fakta maupun data-data yang ditemukan. Data yang telah didapatkan akan dianalisis, diuraikan kemudian dilanjutkan dengan proses
Kemampuan ekonomi dan militer/ <i>economy and military capability</i>	Data yang dicari berupa anggaran yang dipersiapkan Indonesia dalam mempersiapkan perlengkapan untuk mengambil alih FIR. Sedangkan data yang berkaitan dengan militer, data yang dicari berupa jumlah pasukan serta perlengkapan militer yang dimiliki oleh Indonesia maupun anggaran yang dialokasikan Indonesia untuk belanja militer guna mempersiapkan diri dalam pengambilalihan FIR.	pemilihan data yang sesuai dengan peneliti. Data tersebut kemudian dianalisis untuk mencari maka berdasarkan indikator dalam mengukur pencapaian variabel. Setelah ditemukan hasil dari peneltian, maka akan dilakukan penarikan kesimpulan.
Konteks internasional/ <i>international context</i>	Data yang dicari berupa data yang berkaitan dengan geografis, kondisi ekonomi, serta politis yang berkaitan dengan diambilalhnya FIR dari negara tersebut sebagai negara tujuan dari kebijakan luar negeri Indonesia.	

Dari variabel-variabel diatas, peneliti akan mengidentifikasi variabel mana yang paling mendorong pemerintah dalam keputusan kebijakan Indonesia dalam mengambil alih FIR Kepulauan Riau dan Natuna dari Singapura.





## 1.9 Sistematika Penulisan

### **Bab I : Pendahuluan**

Bab ini berisi latar belakang, masalah, rumusan masalah, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, studi pustaka, kerangka konseptual, metodologi penelitian dan sistematika penulisan. Bab I ini menggambarkan mengenai penelitian yang akan dilakukan.

### **Bab II : Kepulauan Riau dan Natuna Sebagai Wilayah Kedaulatan Udara Indonesia**

Bab ini berisi tentang gambaran umum ruang udara di wilayah Kepulauan Riau dan Natuna yang termasuk kedalam kedaulatan udara milik Indonesia

### **Bab III : Kepemilikan Singapura terhadap *Flight Information Region* (FIR) Kepulauan Riau dan Natuna**

Bab ini berisi mengenai kepemilikan Singapura terhadap *Flight Information Region* (FIR) atas Kepulauan Riau dan Natuna.

### **Bab IV : Analisis Perumusan Kebijakan Indonesia dalam mengambil alih *Flight Information Region* (FIR) atas Kepulauan Riau dan Natuna dari Singapura**

Bab ini berisi mengenai analisis perumusan kebijakan Indonesia dalam mengambil alih FIR atas Kepulauan Riau dan Natuna dari Singapura.

## **Bab V : Penutup**

Bab ini berisi kesimpulan dan saran terkait hasil penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti

